

政治改革関連法をめぐる若干の憲法論

小 島 和 夫

I はじめに

II 政治改革関連法の成立過程における問題点

1 政治改革関連法成立の経過の概要

(1) 第一二八回国会での審議

(2) 第一二九回国会での審議

2 政治改革関連法の公布をめぐる問題

III 選挙制度の改革に関する問題点

IV あとがき

1 小選挙区比例代表並立制の採用とその目的

2 中選挙区制を改める理由

3 小選挙区制をめぐる問題

4 比例代表制をめぐる問題

5 小選挙区制と比例代表制の組み合わせ

I はじめに

いわゆる政治改革は、相次ぐ政治腐敗をきっかけに、国民の強い要望から、利益誘導型の政治と決別した政治体

制を作り上げることが中心課題とされた。

三八年間続いた自民党の五五年体制に終わりを告げて成立した細川内閣は、平成五（一九九三年九月一七日）に召集された第一二八回臨時国会にこの決着をつけるべく衆議院議員の選挙制度をこれまでの中選挙区制から小選挙区比例代表並立制とする改正を中心とした政治改革関連法案、すなわち

公職選挙法の一部改正法案

衆議院議員選挙区画定審議会設置法案

政治資金規正法の一部改正法案

政党助成法案

の四つの法律案を国会に提出して成立させた。リクルート事件から実に五年余の歳月を経てようやく成立したわけである。その政治的成果は評価に値するといえようが、その成立過程および法律の内容については、憲法に関連した多くの問題点を含んでいると思われるので、その主要なものいくつかをとりあげて論じてみたい。

II 政治改革関連法の成立過程における問題点

1 政治改革関連法成立の経過の概要

(1) 第一二八回国会での審議

(i) 衆議院での審議と修正可決

まず、順序として、政治改革関連法が成立するまでの経過を簡単にふりかえってみよう。

第一二八回臨時国会の最大の焦点となった政治改革関連法案の審議は、参議院予算委員会の審議日程の遅れなどから大幅にずれ込んで、法案提出の翌月の一〇月一三日になって、ようやく衆議院の本会議で、政府提出案と自民党提出案の両案の趣旨説明が行われ審議がスタートした。なお、両法律案ともに衆議院に提出され、同院が先議となった。これは、改正の主要の大部分が衆議院議員の選挙制度の改正に関するものであることから、従来の慣例に従ったものであろう。

その審議の冒頭において、細川首相はすでに「政府案は、これまでの国会論議も踏まえ、内閣として最善のものと判断して提案した」と述べるなど、政府提出案について、提案者が国会における修正の可能性の余地を認める発言をし、法律案の内容は当初から流動的であることを認めていた。

政府と自民党から提出された「政治改革関連法案」を審議するための衆議院政治改革調査特別委員会（石井一委員長）は、同月一八日から実質審査に入り、論戦の火ぶたは切っておとされた。

この特別委員会での論点は、審査の経過とともに法案に対する修正協議へ焦点が移っていった。修正に向けての協議の項目も何点かに絞られたが、修正内容は二の次で、法案成立へ向けてのなりふり構わぬ必死の政府・与党の姿がクロージアアップされていた。

一月一五日夜から一六日の未明にかけて、細川首相と河野自民党総裁との間で、修正についてトップ会談が行われたが決裂し、特別委員会は、同日の午後一部を修正のうえ連立与党の賛成多数で可決した。この特別委員会

での審議時間は、一二二時間四五分となり、衆議院の委員会での議案審議時間では、史上三位になった。

ちなみに、一位は日米安保条約の一三六時間一三分(昭和三五年・第三四回国会)で、二位は沖縄復帰特別措置法の一二七時間一四分(昭和四六年・第六七回国会)である。

政治改革関連法案を議決するための衆議院本会議は、一月一八日午後一時すぎに開会された。

まず、自民党提出の五法案について、次いで政府提出の四法案(修正)について、それぞれ記名投票による採決が行われた。

結果は、自民党案は賛成二二五、反対二七八、欠席七で否決、政府案は賛成二七〇、反対二二六、欠席一四で可決された。

この採決では、自民、社会の両党から、いわゆる造反議員が出て、両党に分裂の危機、政界再編につながる可能性が盛んにささやかれるようになった。すなわち、自民党では、一三人の議員が政府案に賛成の投票をし、海部俊樹元首相、後藤田正晴前副総理・法相ら七人が棄権した。また、社会党では、五人の議員が政府案に反対の投票をし、一人が退席した。

衆議院における修正は、衆議院議員の総定数五〇〇のうち、政府案の小選挙区二五〇、比例代表二五〇を、小選挙区二七四、比例代表二二六とするほか、政党助成金を政府案の国民一人当たり三三五円(総額四一四億円)を、国民一人当たり二五〇円(総額三〇九億円)とするなど数項目にわたった。

こうして修正可決された政府提出の政治改革関連法案は、参議院へ送付された。

(ii) 参議院での審議と否決

参議院における審議のポイントは、なんといっても再修正問題である。また、その一方で、衆議院での審議で議論が未消化に終わったと思われる問題点も残されていて、これらをどこまでツメられるかである。

そのいくつかをひろってみよう。

① 比例代表選挙における選出の単位

政府案では、並立制の比例代表選挙を全国単位としている。これに対して、自民党案は、全国単位では参議院の現行選挙制度と似たものになるとして、比例代表選出議員も地域の代表になるようにと都道府県単位としていた。

衆参両院の選挙制度の整合性をはかるといふ観点から、衆議院の審議では余り議論されなかった比例代表選挙の選出単位の修正の可否が大きな争点となった。

② 小選挙区選出議員の定数

細川首相は、参議院本会議で、「小選挙区二七四、比例代表二二六とした衆議院での修正は、十分議論を尽したものの」と述べ、すでに譲歩ずみとした。しかし、自民党の「小選挙区三〇〇」という主張は堅かった。それからいつて、自民党に譲歩すれば、社会党とくに参議院社会党の強い反発を招きかねないということで、定数配分の再修正は、細川内閣にとって厄介な存在になっていた。

③ 戸別訪問の解禁

戸別訪問の解禁は、有権者にとって迷惑になるという立場からの反対論、とくに参議院議員の場合には選挙区が各都道府県の全域にわたることから、「候補者に大きな負担となる」という候補者の立場からの反対論などが出された。

こういう反対論に対して、政府側は、「候補者が有権者に直接に政策を訴えることが大事で、戸別訪問は有益だ」と説得に努めた。

妥協案として、戸別訪問ができる運動員の人数制限、時間制限などが考えられていた。

④ ミニ政党の扱い

参議院には、いわゆるミニ政党が存在するため、政府案のように政党助成その他において対象外とされることへの反発は、衆議院以上に強い。そこで、政党要件をどうするかという問題があった。

平成五年の年も押しつまった頃になって、「政党要件」を政府案の3%から2%に緩和する案が、政府・連立与党の間で急浮上してきた。

二院クラブなどのミニ政党が3%では政党として存立できないとして反発したことからの配慮である。

一九九三年に行われた参議院議員選挙の得票率、獲得議席数をみると

スポーツ平和党が三・〇六%（一、三七五、七九一票）

二院クラブが二・九四%（一、二二一、六三九票）

で、それぞれ一議席を獲得していて、3%で区切った場合には、議席が得られるかどうかは、極めて微妙になる。さらに、八九年施行の参議院選挙では、二院クラブ、税金党、スポーツ平和党の三党が各一議席ずつ獲得したが、得票数は、いずれも3%以下であった。

こうしたことから、二院クラブなどは、「3%の政党要件」は、「ミニ政党を切り捨てるものだ」として政治改革関連法案に強く反対してきた。

政府・与党が政党要件の緩和を考えはじめたのは、参議院での法案採決の際に、社会党から政府案に反対する議員が出るのが確実視されていたことから、その数によっては法案が否決される可能性もあるので、二院クラブ、スボーツ平和党（同党は参議院で民社党と統一会派を組んでいる）から賛成を取りつけておかねばならないという思惑があったからである。

この「政党要件」の緩和に対しては、「二％に緩和すると百万票取れば一議席獲得できることになり多党化が進む」という反対意見もあった。

しかし、この点は、法案成立後に与野党の合意に基づいて次の第一二九回通常国会（平成六年一月三十一日召集）で次のように修正された。

「小選挙区選挙の候補者届け出政党、比例代表選挙の名簿届け出政党、政治資金規正法と政党助成法の政党要件の三％は二％とする。」

参議院での審議の遅れから見て、何とかこの国会で法案の成立を図りたい政府与党は、国会の会期を平成六年一月二九日までの四五日間という大幅延長をし、年末年始の自然休会の期間を短くした。

こうして、政治改革関連法案を何んとしてでも成立させるといふなみなならぬ決意を示すと同時に、憲法第五九条の「参議院が否決したものととするみなし規定」の適用を検討しはじめた。

憲法第五九条及び国会法の関係規定によると、

① 参議院が衆議院を通過した法案を六〇日以内に議決しないときは、衆議院本会議でその過半数の議決で、参議院がその法案を否決したものとみなすことができる。

② 参議院が衆議院と異なった議決（否決または修正議決）をした法案は、衆議院本会議で出席議員の三分の二以上の賛成で成立させることができる。いわば、参議院の意思は無視されることになる。

③ さらに、両院の意思がくいちがうときは、両院協議会を開催することもでき、両院協議会で三分の二以上の賛成で成案を得て、これを両院の本会議で過半数の賛成を得れば、法案は成立する。
ということになっている。

もっとも、①の「六〇日」というのは、「国会休会中の期間を除いて」ということになっているので、年末年始の自然休会の期間が、この「国会休会中の期間」に含まれるかどうかは別にして、政府与党としては、この年末年始の自然休会を出来るだけ短くすれば、「みなし否決」の議決ができることになるということになることを考えたわけである。なお、この「六〇日」は、六〇日の経過により、当然に否決したということになるのではなく、衆議院において改めて否決したものとみなす旨の議決が必要とされる。

②の本会議での「三分の二以上の賛成」は、自民党の大幅な造反がないとかなりむずかしい。

この「みなし規定」（憲法第五十九条第四項）が適用できるケースは、過去一一四例あったが、適用されたのは、三例にすぎない。このうち、昭和二七年の「保安庁職員給与法案」は、参議院へ送付されてから六一日目に衆議院が、この「みなし規定」で両院協議会に持ち込み成案を得て成立している。他の二例は、衆議院での再議決による成立と、両院協議会での成案が得られず廃案となっている。

しかし、細川首相は、「参議院での審議が進まなければ、憲法第五十九条が頭の中にある。憲法にある規定なので、それを適用しても参議院の軽視やだましうちに当たるとは言えない」と述べ、参議院での審議の進み具合では、憲

法第五九条の適用もあり得るとの考えを示したといわれている。

政治改革関連法案の審議の過程で、委員長の不信任案が可決されるという事態が起きた。参議院では、委員長の不信任案が提出され、採決まで行われたことは現憲法になって九回あるが、可決されたことはなかった。

政治改革特別委員会は、平成六年の年明けに、法案の採決の前提となる公聴会開催の決定を自民党などの抵抗を抑し切って議決したが、この措置に対する委員長不信任の動議の提出である。

こうした紆余曲折を経て、委員会での法案の審議は進められたが、これと並行して、ウラでは再修正をめぐって与野党間でひんばんに協議が行われた。そして、一たんは、一月一九日の夕刻に細川首相と自民党の河野総裁とのトップ会談が開かれ、そこで共同修正に合意して最終決着がつけられる見とおしになった。そこでは、次の三点が修正案として浮上していた。

① 小選挙区比例代表並立制の総定数を五一〇とし、そのうち小選挙区二八〇、比例代表二三〇とする。

② 比例代表の得票集計は全国で行うが、当選者は全国七つのブロックごとに決める。

③ 政治家個人向けの企業団体献金を地方政治家に限って一団体認め、五年後に見直す。

ところが、企業団体献金問題での譲歩をめぐって社会党内の調整が難航して、同日のトップ会議は実現しなかった。そこで、連立与党は、折衝の難航を見越して、翌二〇日に委員会採決に踏み切った。

委員会での採決は、可否同数とみられていたが、自民党の一人が賛成に回り、賛成多数で可決という意外な結果になった。

こうして、翌二一日の午後に法案は、委員会では修正されることなく参議院本会議で採決されることになった。

参議院本会議では、賛成一八票、反対一三〇票で、一二票の大差で否決された。自民党から五人が政府案に賛成したものの、社会党・護憲民主連合の一七人など連立与党の一八人が反対したためである。

政府・連立与党は、ただちに首脳会議を開き、憲法第五十九条第三項の規定に従って、衆議院から参議院に対して両院協議会を求め、同国会中での成立を引き続きめざすことにした。

(iii) 両院協議会での審議と成立

二六日夕刻に、両院協議会の初会合が開かれたが、協議がととのわず、翌二七日には打ち切られてしまった。しかし、細川・河野のトップ会談で修正の合意がまとまったことに伴い、二九日に両院協議会が再会され、政治改革関連四法案にそれぞれ規定されている「施行期日」に関する規定を修正し、政府案を成案としてまとめた。

この両院協議会の成案が、衆参両院の本会議で可決され、成立の運びとなった。

ここで、極めて奇妙な現象が生じた。すなわち、この過程において、両院協議会の議長が、右のように一たんは、「成案を得るに至らなかった」として、両院協議会の終了を宣言し、これを両院議長に報告した。ところが、衆議院議長は、細川首相と河野自民党総裁のトップ会談をにらみながら両院協議会を再開させている。

法的には、両院協議会の議長の終了の宣言により、両院協議会の審議の手続きは終了したはずである。両院協議会は消滅したはずである。しかし、国会以外の場面で国民の見ることでできないウラの大きな力で、これが覆えられるという、いかなれば誠に奇妙な形で再開されたわけである。法的にも疑義を残し、重大な悪例を残したことになるのではあるまいか。

(iv) 両院協議会をめぐる問題

この政治改革関連法の成立手続における両院協議会をめぐるてもいくつかの問題がクローズアップされた。

今回の両院協議会の開催は、法案については四二年ぶりである。しかも、参議院が一人は否決した法律案を両院協議会において成案を得て法律として成立させたのは、現憲法下において初めてである。

この両院協議会の憲法上の根拠規定は、いうまでもなくその第五九条第三項にあり、同項は、前項の「衆議院での出席議員の三分の二以上による再議決での法律の成立」の規定をうけて、「前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない」と定めている。

この第三項の規定は、憲法審議の際に貴族院の修正により追加されたものである。これは、法律案についても両院協議会の開催の必要性が過去の経験からも主張されたからである。このために、これらの規定の整合性がここでもクローズアップされた。もともと、旧憲法当時は、帝国議会の両院協議会はその開催は義務的であつて、一院が他院の修正回付案に同意しない場合に限られていた（旧議院法第五五条）。

次に指摘しておかなければならないのは、「衆議院の再議決」と「両院協議会の開催の能否」の関係である。つまり、この両者は、択一的なのか、それとも重複して行うことができるか、という問題である。

択一的であるとする見解によれば、たとえば、衆議院が両院協議会の開催を求めて、成案が得られなかった場合は、もはや憲法第五九条第二項による再議決の手段をとることはできないとする。それは、衆議院が両院協議会の開催を求めた以上は、もはや再議決の手段を放棄したものと解するのである。

重複しても行うことができるという説によれば、衆議院は両院協議会で成案が得られなかった場合でも、重ねて再議決による成立をはかることができるとする。しかし、何故に「屋上屋を架する」に等しいことを予想している

のか理解に苦しむ。憲法に明文のある場合以外は、原則として、両院は対等という考えを基礎にして考えるべきではあるまいか。憲法の解釈としては前説の採用も十分可能であるが、憲法第五十九条第三項が、再議決について、「法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない」と定めていることからみれば、択一的か、あるいは重複しても行使できるかは、もっぱら「法律の定めるところ」に委せているものと解することもできよう。

第一二八回国会においては、衆議院が両院協議会の開催を求める際に、議院運営委員会の理事会で、野党からこの点についての疑義が出された。これに対して、与党からは、再議決のことは考えていない旨の発言があり、これをふまえて両院協議会開催の要求が認められたという経緯がある。いわば、憲法上の疑義を残したまま政治決着で処理されたわけである。

この問題は、第一〇回国会でも取り上げられたことがある。すなわち、「両院協議会で成案が得られなかった場合に、再び憲法第五十九条によって三分の二の議決により法律案を成立させることができるか」という委員の質問に対して、当時の事務総長は、「文体からさしつかえないと思います」と答弁している（昭和二六・五・一〇衆院議院運営委四二号一頁）。今回の処理も、そういう含みで行われたものと推測される。

(2) 第一二九回国会での審議

細川・河野のトップ会談の合意内容を盛りこんだ政治改革関連四法のそれぞれの一部改正法案は、議員立法（委員長提出）として、第一二九回国会の冒頭に提出され、三月一日に衆議院政治改革特別委員会および衆議院本会議で可決されて参議院に送付された。

参議院においても、政治改革特別委員会の審査を経て、三月四日の参議院本会議で可決され成立した。

政治改革関連の四つの法律は、右に述べたように、第一二八回国会に提出され、両院協議会を経て成立し、引き続いて開かれた第一二九回国会で一部改正が行われた。

したがって、平成六年一月四日付の官報号外特第三号には、「公職選挙法の一部を改正する法律(法律第二号)」、「衆議院議員選挙区画定審議会設置法(法律第三号)」、「政治資金規正法の一部を改正する法律(法律第四号)」および「政党助成法(法律第五号)」が掲載され、公布されている。

ところが、その後、ほぼ一か月を過ぎた三月十一日付の官報第一三五七号には、これらの四つの法律の「一部を改正する法律」(第一〇号から第一三号まで)が掲載され、公布されている。

つまり、わずか一か月で同じ四つの法律をそれぞれ改正したことになる。いいかえれば、前者の第一二八回国会で成立した政治改革関連の四つの法律は、一体なんであつたのか、という疑問を持たざるを得ない。

2 政治改革関連法の公布をめぐる問題

ここで、まず取り上げてみたいのは、政治改革関連法の公布をめぐる問題である。

法律案は、憲法に特別の定めのある場合を除いては両議院で可決したとき法律となる(憲法第五九条第一項)。ここで、「法律となる」とは、法律案は、両議院で可決されれば、その時に法律として最終的に、かつ確定的に成立するということである。

法律は、それについて最後の議決をした院の議長から内閣を経由して奏上され、奏上の日から三〇日以内に公布

される(国会法第六十五条第一項および第六六条)。この公布は、天皇が内閣の助言と承認により、国民のために行う(憲法第七條第一号)。

法律の公布の性質については、いくつかの考え方が大別して甲乙兩説に分けることができる。

甲説は、公布は、法律の成立手続の一部であるとする。この説によれば、法律は公布前に完成しないのであって、公布によって法律は完成するのである。その理由は、法律も一つの国家の意思表示であるから、外部に表示されない限りその意思は何ら法的に意味のない意思であり、法律という国家意思を外部に表示する行為が公布であるということである。

これに対して、乙説は、公布は、すでに成立した法律を公表する形式であるとする。この説は、法律は君主の裁可または議会の議決によって完成するのであるから、公布は、すでにこの完成し、存在する法律を広く一般に知らせるための外部への表示方式である、とする。したがって、公布は、法律の成立のための不可欠の要素ではないということになる。

この甲、乙兩説のうち、後者の乙説が旧憲法下での定説であつたし、また、現憲法では、「法律案は、原則として両議院で可決したとき法律となる」としていることから乙説が妥当ということになろう。

要するに、法律の公布とは、成立した法律の内容を一般国民の知り得る状態に置くことである、ということができる。

次に、この公布の方法であるが、最高裁判決(昭和三二年二月二八日大法廷)は、次のように述べている。

「公式令の廃止後は、法令公布の方法については、一般的な法令の規定を欠くに至つたのであって、実際の取扱

としては、公式令廃止後も、法令の公布を官報をもつてする従前の方法が行われて来たことは顕著な事実ではあるが、これをもつて直ちに、公式令廃止後も法令の公布は官報によるとの不文律が存在しているとまでは言い得ないことは所論のとおりであり、今日においては法令の公布が、官報による以外の方法でなされることを絶対に認めないとはまで言うことはできないであろう。しかしながら、……特に国家がこれに代わる他の適当な方法をもって法令の公布を行うものであることが明らかな場合でない限りは、法令の公布は従前通り、官報をもつてせられるものと解するのが相当であつて、たとえ事実上法令の内容が一般国民の知り得る状態に置かれたとしても、いまだ法令の公布があつたとはできない。」

この判決には若干の疑問……たとえば「官報によるとの不文律が存在しているとまで言い得ない」かどうかなど……があるが、それはさて置き、最高裁は、法律の公布は官報による、としている。

また、法令の効力の発生は、この公布を前提とすると解されている。公布は、一般国民の知り得べき状態におくことであるが、それは、一般国民が法令を知つたものとみなすとされているのである。知つたものとみなされることによって、法令は現実一般国民に対してその効力を発生することになる。

このように、法令の公布は国民にとって当該法令の効力を現実に及ぼす重要な効果をもたらすものである。

以上のように、法令の公布の性質、目的、効果などをみてみると、二月四日付の官報号外第三号掲載の政治改革関連四法の公布は、これまで経験したことのない奇妙な公布という感を否定できない。

すなわち、右の四法律の公布は、形式的には「両議院で可決」（憲法第五九条第一項）されているから、その内容は確定し、成立しているが、実質的には、その成立の段階において、すでに施行前であることはもとより、成立前に

改正することを前提としているのである。いいかえれば、実質的には、未確定の内容の法律を公布したということになるのではあるまいか。

したがって、それは成立の段階ではもとより、公布の段階でも立法者において、施行する意思のない法律を公布したことになるのではあるまいか。しかも、それが国民に対して法として効力を生じたことになることも考えあわせると問題は重大である。

公布が、「国民のために」行われる（憲法第七条）ものであるにもかかわらず、みせかけだけの法律を国民に周知せしめたことにならないであろうか。公布ということの重要性が無視されたことにならないだろうか。

結論的にいえば、右の政治改革関連四法は、第二二八回国会の時点では、成立させるべきではなかったのである。施行する意思のない、しかも、直ちに改正されるべき法律を衆議院議長は、何故に成立させ、奏上の手続きをとったのであろうか。

議長は、参議院において否決され両院協議会に持ち込まれた一方、舞台裏での、いわゆる総理・総裁によるトップ会談がまとまった時点において次期国会において、その合意を前提とした修正を加え成立させるという処理をすべきではなかったのか。それが政治的駆け引きによって、一たん第二二八回国会において成立したという形をとらされてしまったのであろう。

こういうボタンのかけちがいから、内閣の助言と承認そして奏上、公布という形につながったものと思われる。このような悪い例は、国会においても先例としたりたくないものである。

III 選挙制度の改革に関する問題点

1 小選挙区比例代表並立制の採用とその目的

政治改革関連四法の大きな柱は、衆議院議員の選挙制度の改革である。

これまでの中選挙区制を廃止して「小選挙区比例代表並立制」を採用した。わが国における衆議院議員選挙制度における大正一四年の普通選挙制採用以来の画期的大改革である。

この「小選挙区比例代表並立制」（以下単に「並立制」という。）のねらいは、政党本位の選挙制度を實現し、選挙民の身近なところで一對一で争う小選挙区の長所を生かすとともに、民意を公正に議會に反映させる比例代表制の長所をも生かそうとするところにあるとされている。

この並立制は、かつて、海部内閣のときに国会に提案されて廃案の憂き目に遭った苦い経験のあるものであるが、ここでまた登場してきたわけである。

細川首相は、国会でこの並立制を採用したことについて、「政策を中心にして、また政党本位で選挙を争っていくことが非常に大事なことだと思っておりますし、小選挙区によって民意の集約を図っていく、政權選択の意思というものがそこに明確に示されるということと、比例代表の選挙によって民意の反映がなされる、相互にそれが補完的に補い合う、現実でわかりやすいものではないかと思っています。この選挙制度の實現によって、内外の課題に

的確に対応していくことが可能であろう、そのように願っているところがございます」と述べている。

また、山花政治改革担当大臣も「一体並立制についてどうなのかということにつきましては、ポイントとしては、いろいろ制度がありましたけれども、中選挙区から今度の並立制ということですから、その違いというものが一体どうなってくるかというところにポイントがあるのではないかと思っています。一言で言うならば、従来の個人本位の選挙制度を、政党本位、政策で国民の皆さんの審判を仰ぐ選挙制度に行きたい、ここに尽きるのではないかと思っているところであります」と述べ、さらに、「個人本位（の選挙制度）から出たさまざまな弊害、議員と金との関係、そのことを断ち切っていく、今日の国民の皆さんの要請にこたえるためにも、新しいこの選挙制度が望ましいのではなからうかと思っているところですよ」とも述べている。

それでは、現在の中選挙区制を並立制に変えることにより、国民の民意を反映した政党本位の選挙制度になるといえるのであろうか。また、議員と金との関係が断ち切れるのであろうか。政治改革の最大の中心課題である政治腐敗をなくすることができるのであろうか。

2 中選挙区制を改める理由

ここで、「並立制」とはどういうものか、どんな問題があるのかといった点を考えるまえに、小選挙区制とか比例代表制とはどういう選挙制度なのか、さらに、どうして中選挙区制を改めなければならないのであろうか。

わが国の選挙制度を中心に、小選挙区制、中選挙区制さらに比例代表制とはどういう制度なのか、その長所短所も含めて考えてみたい。

一般に、選挙を行う便宜から、ふつう全国を一定の地域に分けるが、この地域単位を「選挙区」という。この選挙区は、大選挙区と小選挙区に分けられ、小選挙区は議員定数一選挙区一人、大選挙区は一選挙区二人以上とする。この大選挙区のうち一選挙区から議員を三人ないし五人を選出する選挙区をとくに「中選挙区」とよんでいる。

わが国では、衆議院議員の選挙区において、大正一四年の普通選挙法以来、第二次大戦後の一時期を除いて（この昭和二二年の戦後初の衆議院選挙で初めて女性の参政権が認められ、戦前からの中選挙区制を都道府県単位の大選挙区制に改められたことがある。これは、戦前からの体制を打破し、新人議員の進出を促そうという連合国軍総司令部（GHQ）の意向が働いたためで、この選挙で女性三九人、共産党候補五人が当選した）、中選挙区制を採用している。

昭和二二年に当時の吉田内閣が小党乱立防止を大義名分として中選挙区単記投票制度を導入して以来、今回の改正に至るまで中選挙区制が続いているわけである。

中選挙区制は、大選挙区と小選挙区の長所をとり、短所を補おうとしたものであるといわれている。しかし、他面、中選挙区では一選挙区で同一政党の複数の候補者が相争うために、①政策不在の選挙運動になる、②競争が激烈で多額の費用を必要とする、③買収などの腐敗を招く、などの問題点があげられている。

これらの問題点は、すでに吉田内閣当時から指摘され、昭和三年に鳩山内閣は、この是正として「単純小選挙区制」の導入を図った法案を提出したことがある。

しかし、小選挙区制が多数党に有利とされることや、「ハトマンダー」とまで形容された露骨なまでに自民党に有利な選挙区割りや野党の猛反発を呼び、法案は衆議院を通過したが参議院で廃案となった。

昭和四八年に田中内閣も小選挙区制の導入を検討したが、やはり野党の反対で法案の提出を断念したことがある。

このように「金のかかる中選挙区制」との決別は、小選挙区制の導入という形で試みられたが、そのつど失敗に終っていた。

近年になって、平成三年に海部内閣が「小選挙区比例代表並立制」の導入を柱とする政治改革関連法案を提出、宮沢内閣のもとでは自民党が「単純小選挙区制」を、社会党と公明党が共同で「小選挙区比例代表併用制」を議員発議したが、いずれも廃案になってしまった。

「金のかかる中選挙区制」は、政治腐敗の諸悪の根源とされるに至り、国会議員や財界・労働団体・マスコミの団体などの幹部が参加した「民間政治臨調」（政治改革推進協議会・一九九二年四月二〇日結成、会長・亀井正夫住友電工相談役）も、一九九二年一月一〇日に、「いまや制度疲労の極限に達し、その歴史的使命を終えた中選挙区制との決別」をうたった「中選挙区制度廃止宣言」をした。

国会における細川首相の答弁でも、中選挙区制に対する認識は同様である。

すなわち、細川首相は次のように述べている。

「中選挙区制のもとにおきましては、なかなか政策論争が行われにくく、同士打ちになりやすい、サービス合戦が行き過ぎる、もっと言えば利益誘導型の選挙になりがちである。それをもっと政策本位の、あるいは政党の顔がみえる、あるいは政権構想というもののイメージが出てくるような選挙に変えていくためには、やはり並立制が望ましい」と。

3 小選挙区制をめぐる問題

自民党は、右に述べたように中選挙区制を廃止して小選挙区制の導入を試みて失敗した。小選挙区制は、どこに問題があるのであろうか。

小選挙区制の最大の欠点は、当選者は一人であるから当選しなかった候補者に投じられた票はすべて死票となることである。「死票」というのは、有効投票ではあるが、当選人の決定にはなんらの影響をもたない票のことである。つまり選挙人の意思が表わされない票である。国民の意見を正確に反映させるということからみれば、小選挙区制は、明らかに不適切な制度であるということになる。さらに、小選挙区制では、いわゆる「三乗比の法則」、すなわち二大政党の議席獲得数は、得票率の三乗に比例するということを考え合わせると疑問はさらに拡大する。

このような制度は、憲法が、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」（前文）といい、また、国会議員は、「全国民を代表する選挙された議員」（第四三条第一項）であるとし、さらに平等選挙原則（第四四条ただし書）を採用していることとの関係から疑問が残る。

もう一つ、小選挙区制には指摘しておかなければならないことがある。それは、国民と議員との密着度である。衆議院議員の定数を五〇〇として小選挙区制で選挙を実施するとすると、議員はいまよりも、もっと狭い範囲の地域の代表ということになり、地元のこまごまとした利益を公約とする、いわゆる「ドブ板」選挙になってしまうおそれがある。冠婚葬祭に駆けめぐり、地元後援会や業界団体の利害に拘束されることになる。地元優先の活動が中心になり、政治や政策はおろそかになってしまいうことにならないか、ということである。

その例としてよくあげられるのが、かつての奄美群島区である。そこは、定数一の、いわゆる小選挙区であったが、「世界最高の金権選挙区」であったといわれている。小選挙区制は中選挙区制よりも金がかかり、小選挙区制にしたからといって腐敗はなくならないという典型的な例とされている。また、小選挙区制では、女性議員に出にくくなるということは十分に考えられる。

戦前の帝国議会において、普通選挙の最初の選挙制度は小選挙区制であった。それが戦前の政友会、民政党型「二大政党制度」にとってさえもあまりの金権買収の腐敗選挙を招いたため、中選挙区制へと政治改革された歴史的実を知らなければならない。

こういう小選挙区制に対して、小選挙区制にもいい点があるという説がある。

それは、「中選挙区制だから政権の交代が起こらず、政治が退廃するのであって、小選挙区制であれば、政権の交代が可能になる」というのである。

しかし、中選挙区制のもとで誕生した細川内閣をどう説明するのであろうか。これは、特殊な例外というのであろうか。

目を国外に転じて、そうはいいい切れない。

アメリカ合衆国でもブッシュ共和党政権からクリントン民主党政権に交代したが、下院では、小選挙区であるのに民主党が三八年の長期にわたって過半数をとり続けている。

わが国でも、参議院議員の選挙ではあるが一九八九年の通常選挙で、政権交代は小選挙区制でなくても起こる可能性のあることを示している。

4 比例代表制をめぐる問題

比例代表制は、それぞれの政党が得票率に応じて議席の配分を受ける、つまり、当選者の数を決めるという制度である。得票率に応じて配分するのであるから、国民の意向をもっとも忠実に表わす仕組みといつてよいであろう。しかし、この比例代表制もいくつかの問題点を抱えている。

第一は、比例代表制のとくに名簿式比例代表制の場合には、その名簿に登載する候補者の選考が党によって行われ、国民は「誰さん」という個々具体的な候補者を選ぶことができないという点である。この点から憲法に違反するのではないかという疑問も出る。また、わが国の国民性からみて、このような選び方で納得し、割り切れるかどうかといった疑問も残る。

わが国では、政党よりも候補者個人の人柄を重視して選ぶという考え方が伝統的に有力であつたし、いまでも根強いのはあるまいか。憲法第一五条などに規定されている国会議員の選挙権に政党ないし政権を選択する要素が含まれていることは否定できないが、それはすべてではない。もつとも、個人重視の考え方は、政権党に対する選択肢が自民党以外になつたことによつて強化されてきたという面は否定できないと思われる。

そこで、このような伝統的な考え方を比例代表制を採用した場合にどのように生かすかという問題が残される。小選挙区制との組み合わせは、このような考えから出てくる。

さらに、候補者の選考を党が行うことにより、党の幹部による独裁をもたらしたり、政治家の自由な言動や行動が拘束されることにならないかという疑問も残る。

これらの問題点を克服するためには、比例代表制の中で、個人の政治家を選ぶことができるような仕組みを取り入れることが必要となろう。また、政党の党内における組織や決定の手続などを明確にし、民主的に運営できる保障が必要となろう。このために、「政党法」制定の要否について議論もでてくる。

比例代表制についての問題点の第二は、比例代表制は選挙の得票率を政党に比例配分して議席数を決めるというのであるから単独で議会の過半数を獲得する政党が現われにくく、したがって、比例代表制のもとでは複数の政党による連合政権が形成される傾向が強いということである。このため政治不安定になるという批判が出てくる。

しかし、比例代表制を採用しているドイツ、オランダ、スイス、スウェーデン、オーストリアなどのヨーロッパの民主主義国では多様な政治勢力が議會を占めているが、政治は比較的に安定している。

このようにみてみると、比例代表制を直ちに小党分立や政権の不安定に結びつけて論ずることは、ヨーロッパにおける政治の現実を見ていない議論ということになり、右のような批判は、必ずしも当を得ていないといえよう。

5 小選挙区制と比例代表制との組み合わせ

今回成立した「政治改革関連法」は、これまで述べてきた小選挙区制と比例代表制との並立制を採用している。いいかえれば、小選挙区制と比例代表制とを組み合わせているわけであるが、実は、この組み合わせの方法にいくつかの種類があり、その一つに「並立制」があるわけである。

したがって、「小選挙区比例代表並立制」というのは、小選挙区制と比例代表制とを組み合わせた議員の選出方法のことであるといえることができる。

この両者の組み合わせの仕方には、種々の方法が考えられるが、大別すると次の三つになる。

① 小選挙区制と比例代表制とを完全に分離して、それぞれから議員を選出する分離式で、グラーベン(溝)方式とよばれる方式

② 議員定数を政党の得票に比例して各党に割り当て、小選挙区選出の議員を差し引いた残りの議席を比例代表で選出する方式。ドイツの連邦議会議員の選出方式である。

③ 小選挙区の定数を政党得票に比例して各党に割当て、小選挙区選出議員の不足数を比例代表で補充する方式。かつて、選挙制度審議会で検討されたことがある。

これまで、わが国で議論されてきた小選挙区比例代表制の組み合わせには、並立制と併用制の二つのタイプがある。並立制は、総議席の相当部分を小選挙区制に、残りの部分を比例代表制に配分し、それぞれ独立して当選者を決定する方式である。改正された制度では、前者を三〇〇、後者を二〇〇とした。海部内閣は、総定数四七一で小選挙区三〇〇、比例代表一七一の二票制を国会に提案したことがある。

この方式は、韓国、メキシコ、ベネズエラ、セネガル、マダガスカルなどで採用されており、最近イタリアがこれまでの比例代表制を捨てて、小選挙区制八〇%、比例代表制二〇%の並立制に変えることを決めたといわれている。

「並立制」のほかに、小選挙区比例代表併用制というのがある。

この「併用制」は、議院の全議席分野を、数の上では比例代表制選挙で各党に割り振り、そこに座る議員については全議席の半分の数だけ設けられた小選挙区での当選者に無条件で与える仕組みである。この「併用制」は、現

在ドイツで採用されているが、最近ニュージーランドがその採用を検討しているとのことである。

宮沢内閣のとき、自民党が提案した「単純小選挙区制案」に対抗して社会党・公明党が提案したことがある。この案では、一二ブロック別の集計であった。

「並立制」も「併用制」も、小選挙区制と比例代表制の組み合わせであるから、両者の中間的方式であるというわけにはいかないといわれている。しかし、「並立制」は、小選挙区制を基本とした制度であり、「併用制」は、比例代表制を基本とした制度であるといえることができる。

このように、同じ「小選挙区比例代表制」といつても、その内容あるいは効果には著しい相違があることに注意しなければならない。

さらに、重要なことは、この並立制の場合に、一票制か二票制か、小選挙区と比例代表のそれぞれに配分される議席の割合、比例代表選挙に用いられる選挙区の大きさなどによって、「政局の安定や多様化した価値観を反映する」ことができるかが判定されるということである。

つまり、これらをどのようにきめるかによって並立制でも単純小選挙区制とほぼ同じ結果をもたらし、あるいは小選挙区制の効果が緩和されることになる。

この並立制の導入を図っていることについて細川首相は、小選挙区制と比例代表制のそれぞれの制度の特性を補完的に生かしていくものであることを強調している。

III あとがき

政党助成法をめぐる政党の憲法上の問題、戸別訪問の禁止の問題、さらに、選挙の清浄化と称してのいわゆる連座制の強化、それは選挙権・被選挙権とに関連のある大きな憲法問題であるが、これらについては紙数の関係で割愛した。他日を期することとしたい。